

研究論文

輸入食品の安全性と消費者利益

岩重 聡美*

I. はじめに

消費者のほとんどは、市場で提供されている商品やサービスの中からそれらが安全であるという大前提のもと購入し、消費してきた。しかし、今日の消費者を取り巻く環境は大きく様変わりし、「商品やサービスは安全である」というそれらに求められる基本的な条件を追求するのは難しい状況になってきている。安全な商品やサービスの提供を求め享受することはわれわれ消費者にとっては最も基本的な権利であるが、最近の複雑な社会状況下ではその基本的・第一義的権利を追求することが困難になってきている。

提供する側の企業においては、経済性や効率性を優先し安全性をおろそかにしている事象も少なくはなく消費者は常に商品やサービスの安全性に対し不安感を抱きながら暮らしているといっても過言ではなからう。とくに食品においてはその意識が明らかである。

消費者行政において、法規制によって商品の安全性を第1に努めているが、最近の規制緩和においてその意義が薄れてきていることも事実である。輸入食品についてはその安全性について消費者を貶めるようなケースも多く見られる。

本論文においては、輸入食品の安全性に対する消費者のとるべき姿勢を明確にするという目

的のもと、食品の安全性ととくに輸入食品についての現状とそれらを取り巻く環境を明らかにしながら、輸入食品の安全性に関する現行の法的環境を示す。また消費者自身の問題として、消費者が本来持ちうる主権や権利・利益について言及しながら商品の危険性にさらされている現状においてわれわれ消費者は一体どのように対応しなければならないのかについても検討を重ねる。行論の順序を示せば、以下のとおりである。まず我が国の食品の安全性を取り巻く現状と法的環境を明らかにし、つぎに輸入食品の安全性について詳しく見ていく。さらに、消費者が本来持ちうる基本的権利を振り返りながら、食品の安全性等を中心とした観点から消費者の権利や利益、また、それらに対する消費者のとるべき姿勢について述べていく。

1. 食品の安全性

食物は年々多様化し、われわれは豊かな食生活を簡単に楽しめるようになってきた。国内の食品だけではなく、外の食品をも簡単に手に入れることが出来、食することが容易な時代になったのである。元来、食物は人間が生きていくうえで不可欠であり最も重要な要素の1つである。われわれは古来からの長い歴史の中でより高い栄養価のもの、そして何より安全であるものを選択し食してきた。しかし、残念ながら

*長崎県立大学経済学部教授

他方では、食生活を脅かすような被害は後を絶たないのが現状である。

食品添加物やPCB、ヒ素などが食品工場において混入する事故が起きたり、農薬や遺伝子組み換え食品、あるいは、放射能、ダイオキシンなど、また食中毒、カビなどの問題などが発生している。言い換えれば、食料の製造やそれらを流通する際の問題であったり、食料をつくる際の問題、われわれを取り巻く環境における問題あるいは、微生物の問題など食生活の安全性を脅かす食品汚染の問題は後を絶たない。

このような食品汚染による事故防止のため1947年には食品衛生法が制定された。これは、すべての食品（すべての飲食物、ただし医薬品は除く）をその規制対象としており、不潔な食品供給の禁止をその主目的としている。飲食に起因する衛生上の危害の発生を防止するために食品衛生監視員による食品検査を行い、食品の事故を防止することが主な目的であった。

法の制定とともに、消費者の食品衛生に対する意識の高まりとともに初歩的な食品事故は減少したが、1973年に起きたサルモネラ菌により汚染された卵豆腐による死亡事件や1996年に発生した病原性大腸菌O₁₅₇事件、また最近においては2000年に起きた雪印低脂肪乳等集団食中毒事件が記憶に新しい。食品の安全性に対する法の規制はなされたものの、これらの事例からもわかるようにいまだ十分に食品の安全性は確保されていないことが分かる。

2. 食品添加物の安全性

食品添加物とは、「食品の製造過程において、または、食品の加工もしくは保存の目的で食品に添加、混和、浸潤その他の方法によって使用するもの」と食品衛生法で定義づけられている。科学技術の進歩により食品分野においても

食品の品質をなるべく長く保全するために多くの保存料が添加され、漂白剤や着色料が用いられるようになった。1955年に起きたヒ素ミルク中毒事件は添加物に関する悲惨な事故の1つである。この事件を契機に食品添加物を規制するため食品衛生法が改正され、食品添加物公定書が作成され、それに基づき添加物の成分規格や使用方法などについての基準が定められたのである。さらに1996年における同法の改正により、添加物に関しては指定炭化物、既存添加物、天然香料、一般飲食物添加物に分類され、これらについて、食品衛生調査会が安全性と有効性をもとに添加物に対する指定を行ったり、取り消しを行ったりしている。

しかしながら、1997年にはマグロの赤さを保つため、食品衛生法では認められていない添加物を使用したものが市場に出回っていたことが明らかになり、即時撤収となったこともあった。また、現在使用されている添加物はそのほとんどが化学合成品でありこれらを長い時間摂取していた場合の人体への影響を考えると、われわれ消費者はその結果について考える必要も出てくるのではないだろうか。昨今の貿易の規制緩和により、食品添加物の規制をも緩和の方向にある。これら食品添加物の規制緩和は消費者に対する食の安全性を確保するという視点からも大きな問題となっている。我が国において、これらを取り巻く法整備は整っているとはいえ、その隙間を縫いながら事件は発生しており、また消費者自身もこれら添加物に対し知識が乏しく無防備であることは十分に認識しておかなければならない。

3. 残留農薬

農薬は、戦後における我が国の農産物の生産量を飛躍的に高め、食料の安定供給に寄与して

きたことは事実である。しかしながら、現在使用されている農薬は、昨今の化学工業の発展により開発され製造されてきた合成化学物質を原料としており、元来われわれ消費者の人体には有害なものがほとんどを占めている。この農薬は農産物の病害虫や雑草の防除駆除などに使用されるものであり、それらが残留した農産物をわれわれが食した場合、間接的にはあるがもともと毒性を有する農薬を人体に摂取することになる。

このような点から、農薬について安全性の確保は何よりも重要な事である。そのため、国は農薬に対する厳しい規制を行っているが、農薬の輸入や販売に際しては農薬取締法により農林水産大臣に対する登録を義務付けたりしている。また、厚生労働省は食品衛生法に基づきながら食品ごとの残留農薬基準を設定し、基準を満たさない場合は販売の禁止となっている。これらのことは国産の農産物だけではなく輸入農産物にも同じように適用されている。これら、農薬の残留実態に関する調査は、各都道府県により毎年行われる実態調査をもとに結果が公表されている。

しかしながら、このような調査は基準値が設定されているものだけを対象に行われており、設定されていない農薬には行われておらず規制が及ばないという問題も抱えている。

また、輸入食品の安全性との関連からポストハーベスト農薬の問題も忘れてはならない。昨今の輸入食品増加によりポストハーベスト（収穫後農薬）の問題にも消費者の関心は高まってきている。つまり、残留農薬、とくに輸入食品の残留農薬については、その国々によって農薬を規制する基準がさまざまであり、安全規制に関する国際的な規制がまだ定まっていない。そのため、輸入食品のなかから我が国の食品衛生

法で指定されていない農薬や農産物が検出されても取り締まることが出来ないのである。このため厚生労働省は残留農薬基準の数を増やししながら国際基準に準じる基準まで上げることを掲げている。

Ⅱ．輸入食品の安全性

我が国は、食料自給率が低く、それを補うために世界一の輸入食料国となっており、やく60%を海外に依存している。そのような中、近年における諸規制の緩和に伴い農水産物の市場開放などの動きとともに、食料品に対する各種の輸入制限が撤廃されたり、緩和される方向にあるが、その際には輸入食品の安全性の確保が何より重要な事である。

輸入制限撤廃や緩和の具体的な例としては、品質が安定しており衛生上問題が少ないような食品などを継続して輸入する際には、その際に必要な届け出を不要としたり、過去一定期間に食品衛生法上において問題がなく、輸入実績のある紅茶やチョコレートなどの輸入については輸入のつどの届け出を不要としているのである。

われわれの日々の暮らしの中で、輸入食品と関係がないものはあまり見られない。むしろ、トウモロコシや小麦、大豆などは輸入食品の中でも常に上位を占めており、ナタネや大麦、カボチャ、カイワレ大根、キャベツ、白菜などなじみの深い野菜などほとんどの食品が輸入されているのが現状である。このような傾向は今後ますます増えていくと予想される。

しかしながら、輸入食品の安全性について、1985年に、有毒ワイン事件が発生した。これは、当時の西ドイツから輸入されたオーストリア産の白ワインの中に、腎臓や肝臓に障害を起こす恐れのあるジエチレングリコロールが混入して

いたのである。この事実に気付かず、国内の大手ワインメーカーが国産ワインと混ぜ合わせ、「国産高級ワイン」と偽って販売していた。この事件こそ、輸入食品の安全性に対する懸念をもたらした代表的な例であるが、最近においては中国から輸入された「毒入り餃子事件」なども発生している。

また、食品添加物や遺伝子組み換え食品、残留農薬やポストハーベスト、狂牛病など消費者を不安にさせる環境は早急に改善されなければならない。

輸入食品は、食品衛生法によって規制され安全であることを最重要課題としてチェックされていないなければならない。しかしながら、現状を振り返ってみると、まず、安全性を確認する輸入食品衛生監視員の数が圧倒的に少なく、その結果輸入食品の安全性の確認が総数の一割にも満たないというのが現状である。そのため、ほかのほとんどの輸入食品は書類審査だけで通過してしまい、最終的には消費者に十分に安全ではない輸入食品が届くことになる。

今後も規制緩和などによって輸入食品の数は増えていこう。現状で露呈している問題点を考慮しながら、今後の課題を探ってみると、規制緩和のあり方や、安全性に対する監視体制、正しい情報の伝達などの課題点が明らかになってきた。

1．規制緩和の必要性とその方向

輸入食品に対する安全性については、先で述べているように食品衛生法によって国内の食品と同じように規制されている。しかしながら、この規制はすでに国際基準で示されており国際規格となっている国連食糧農業機関（FAO）や世界保健機関（WHO）などのコーデックス規格に比較すると大変厳しく、このことによって

貿易を行う際の障害ともなっていることから、貿易に対する世界的な潮流である規制緩和を考えると食品添加物や農薬などについての規制については、食品の安全性を第一に重要な事としてとらえたうえで規制の緩和などの見直しが迫られている。

2．安全監視体制のあり方

輸入食品の安全性に対する監視体制は、全国の31か所の海空検疫所において行われているが、安全監視員の数が圧倒的に少なく、輸入食品の安全性に対する監視はほとんどが書類による検査が行われているにとどまっている。そのため、輸入食品の全品に対して行われていないので安全性の観点から多くの問題が残っている。検査を行うに際し、モニタリング検査の比率を現在の約1割から向上し、また、何よりも検査員の数を増員する必要がある。さらに、検査の窓口を増やすなど安全性に対する強化を行わなければならない。さらに、国際的な見地から、検査の窓口を一部民間に委託するなど弾力性をもった態勢づくりも必要である。

3．正しい情報の伝達

消費者の立場からすると、自分たちの周りには多くの輸入食品が出回っている。しかしながら、それら輸入食品の情報は圧倒的に少なく、その情報の不足が消費者に不安をもたらしている。まず、輸入食品の生産や加工に際し、それらはどこでどのようにして生産され加工されているのか、あるいは、原材料はどのようになっているか。また、それらはどのような食品添加物や農薬を使用したものかなどについての情報は皆無と断言するほどである。さらに、現状として、輸入原料食品を外食産業や加工食品に使用する際にはそれらが輸入品であることを表

示する義務はない。外食をすることが一般的になってきた消費者にとっては、情報が不足した輸入食品を素材として使用していることは、日常においても常に安全性の面から不安にさらされていることは間違いがなく、安全性の点からさらなる改善が必要と思われる。このような情報の不足だけではなく、常に正しい情報を消費者に提供し、また、それらを表示する義務を課すなどといった適切な対応が望まれる。

Ⅲ．消費者主権・権利・利益の概念

1．消費者主権

消費者とは、もちろん消費による欲求充足を目標とする経済主体のことであるが、消費者主権とは消費者が何に対してどのような主権を行使するのか、その内容はいったいどういうものを意味するのであろうか。

消費者主権という用語を初めて使ったのは、W.Hハットとされている。その後、K.ガルブレイスやC.Lハリスなども消費者主権についてそれぞれの見解を示している。

それらを踏まえたとうえで、消費者主権の概念を明らかにしておくならば、消費者主権とは、個々の消費者にとって、いかなる商品・サービスが望ましいかをみずから判断し、その判断に従って、市場に存在するさまざまな商品・サービス相対的重要度を評価・選択する自由を与えられているだけでなく、個々の消費者の選択に見合う形で、さまざまな商品・サービスの供給量が調整され、それに伴って経済主体の資源配分が決定されていくことを指しているといえよう。

しかしながら、消費者自身はこのような消費者主権を行使できているだろうか。現実の市場メカニズムないし資本主義体制のもとでは、寡

占企業がその独占的地位を占め、それらによる価格支配あるいは需給管理が行われ、もっと言うならば消費の管理さえ行われているのが実情である。この限りにおいて消費者は、何の主権ももっていないといわねばならない。本来、企業と対等な立場にある消費者であるが、現実においては最も弱い経済主体であり、企業活動に対しては何の支配力も持たないことから、消費者主権のごときは最初から実現しえない幻想でしかなく、絵に描いた餅でしかないといわざるをえない。

2．消費者の権利

このように、消費者主権が一種の形容矛盾であるとするならば、消費者の権利はどうであろうか。アメリカ合衆国において、1962年当時の大統領であったJ.F.Kenedyが初めて消費者の権利についてコンシューマードクトリン（消費者保護に関する特別教書）の中で述べた。すなわち、消費者の一定の権利として、「安全を求める権利」、「知る権利」、「選択する権利」、「意見を聞いてもらう権利」といった4つの権利であった。我が国においては、この4つの権利のうち、選択の権利を除く3つの権利についてはコンシューマーズムの流入と同時に受け入れられ、かつてわが国の高度成長期に発生した食品や医薬品公害などの複雑多岐にわたる消費者被害の続出とともに主張された。そのため、政府も1971年に国民生活センターを設置し、また各地域においても多くの消費者センターが消費者への啓蒙並びに助言のほか苦情がある場合にはその援助策などについて努力してきた。しかしながら、消費者がその主権を行使することが出来ないならば、自らの生活を積極的に、そして主体性をもって生活をしていこうという場合、安全性や品質だけではなく、選択の自由を

も重要な権利の1つであろう。この選択する権利は、消費者が種々の商品・サービスから正しく選ぶことを保証するものとして掲げられている最も基本的な権利であるといわねばならない。

しかしながら、この消費者の権利の行使もまた、現実にはまた困難である。なぜならば、消費者は商品の素材・製造方法あるいは安全や健康に対する危険があるかどうか、多くのことに關して十分な知識もなく、また精通していないため多数の商品・サービスをその品質、価格あるいはその他の条件について相互に比較したり、その中から自分の好みに応じて選択をすることは大幅に制約されているからである。

消費者にとっては、消費者主権はもとより、その基本的権利である消費者選択の自由をも、現実には実現不可能となっており、さらにいえば、企業が巨大化すればするほど消費者は孤立化し、ますます弱い立場に追い込まれていくと思われる。

このように、消費者が弱体化していく中で政府は、消費者を守るべく様々な消費者関連の法を整備し、法的規制を完備していった。消費者保護基本法や、食品衛生上の問題を取り締まる食品衛生法などが整備されていった。それらにおいては、商品やサービスの品質や安全性においてある一定の効果をもたらしたが、最近の多種多様な食品やサービスに関しては十分に効果を上げることが出来なくなってきている。

3. 消費者利益

消費者利益としてまず最初に考えられるものは、メーカーあるいは企業側から提供される商品やサービスの安全性や品質にかかわるものである。いうまでもなく、商品やサービスの安全性や品質は、われわれ消費者にとって最も重要な基本原則であり、消費者の生命を尊重するう

えで基礎的な要件であるといえる。また、実際にも、このような安全性への配慮として、各種の公的規制は行われており、法的な整備も進められていた。

このような企業側からの安全かつ高品質な商品やサービスの提供によって、われわれ消費者の利益がすべてかなえられるわけではない。経済的視点(價格的視点)からみた場合の消費者利益 必要以上に高い價格から保護されることも消費者利益の1つであるが、われわれ消費者にとって最も基本的、古典的、第一義的な利益は、安全であり、高品質な商品やサービスを楽しむことである。

IV. 輸入食品の安全性と消費者

もっとも基本的な消費者利益は、商品やサービスに対して安全性が高く高品質であることである。わが国においては、消費者利益の擁護および増進を総合目標に掲げた消費者保護基本法が昭和43年に施行されて以来、すでに長い年月が過ぎようとしている。基本法それ自体は、事業者に対して弱い立場にある消費者の保護ないし利益擁護を基本理念とするものであるが、この法律の趣旨に対応すべくさまざまな消費者立法が制定され、行政レベルにおける相談や苦情処理体制も完備された。商品・サービスの性格などが消費者の生活を侵害するものである場合には、それらを阻止するための規制が必要となり、そのためのあらゆる措置が講じられてきた。過去においては、高度成長期に消費者サイドから生じてきたコンシューマリズムの台頭は、まさにわれわれ消費者の生活の侵害に対抗するための自衛手段であったといえる。この運動は、ラルフ・ネーダーを中心とするアメリカのコンシューマリズムとほぼ同時期に出現して

きたものであるが、わが国では、ジャーナリズムによってまず火がつけられ、公害問題や用水問題などの公害問題を契機として前面に押し出されてきた。このような高度成長期において生活者としての消費者を志向した運動が果たした役割は大きく、商品やサービスでの安全性の視点から消費者の生命や健康を守るといった点では十分な効果があったことは確かである。

しかし、これで十分だったとは言えない。高度成長期に掲げられ制定された消費者保護立法が、当時では考えられないよう輸入食品などが一般的に流通するようになった現在において、従来の消費者保護立法が通用するとは思えないからである。

とくに、輸入食品については食品衛生法に基づいてその安全性がチェックされてはいるが、最近の規制緩和と農水産物市場の開放により、輸入食品の安全性が十分に確認されないまま消費者に届いている。結果として、その危険性に消費者は常にさらされていることとなる。今後、輸入食品はますます増加するであろうが、その際には行政、企業そして消費者がそれぞれの立場から消費者利益を守るべく行動しなければならない。

まず、行政においては消費者を取り巻く消費者保護立法のなかでもとくに食品衛生法については、安全性は食品衛生法に基づいて監視されるがその監視体制が十分に行われておらず、安全性からの面で課題が残っている。つまり、輸入食品に関してはそのほとんどが書類検査であり全品検査ではない。これは、食品監視員の人数が圧倒的に少なく受け入れが十分ではないからである。今後は、食品監視員の増員や、モニタリング検査率の向上など安全監視体制に対する強化を行っていかなければならない。また、食品添加物や農薬などの規制についての見直しも

迫られている。さらに、輸入食品の表示についてもその充実など強化が望まれる。このことは、輸入食品は多くの点で情報の不足が懸念されている。生産や加工などその履歴について情報が少ない。また、輸入原料食品を加工食品や外食産業に使用する場合、表示の義務がない。これでは、消費者が気を付けていても気づかぬうちに摂取し、その危険性にさらされる機会が増える。このため、表示などは従来よりも詳しくするように適切な対応が望まれる。

企業においては、まずは消費者利益を最優先するという姿勢が重要である。さらに、消費者の安全性についての法的規制を正しく理解し、順守することが望まれる。国内品だけではなく輸入商品の流通・保管・使用などすべての段階においてまずは安全性を充分に念頭におきながら、つねに消費者の立場にたった姿勢が必要である。輸入食品の事故を予期することはなかなか難しいが、消費者から寄せられたクレームなどは消費者の使用実態が把握でき今後における安全性の追求には重要な情報である。クレームに耳を閉ざすのではなく、貴重なデータとしてその後の輸入商品の安全性に生かせるように役立てる姿勢が必要である。

消費者においては、常に自立した進化する消費者像を目指す必要がある。輸入食品だけではないが商品を選択するに当たり、その安全性、価格、品質などを自分の努力で守らなければならない。そのためには日頃より、社会で起こっていることに興味や関心を持ち、いつも学ぼうという姿勢を保ちながら行政依存型からの脱却を目指すことも必要であろう。

[付記] 本稿は、平成21～22年度長崎県立大学学長裁量教育研究費の助成によるものである。